

## Frågor om dokumentation, beslutsmotivering samt utformningen av förhandsbesked i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL)

---

JO Wahlström inspekterade den 11–13 maj 1993 Byggnadsnämnden i Skövde kommun. De vid granskningen av bl.a, nämndens protokoll gjorda iakttagelserna föranledde JO Wahlström att under skilda avsnitt i inspektionsprotokollet göra de uttalanden som framgår nedan.

### Dokumentation

Vid granskningen av ett ärende angående ansökan om förhandsbesked framkom att sökanden under hand hade lämnat in en reviderad situationsplan, att den tidigare ingivna planen inte fanns i behåll hos nämnden samt att några anteckningar inte gjorts i ärendet om i vilket sammanhang och av vilken anledning den nya planen givits in. De uppgifter härom som antecknats i byggnadsnämndens protokoll grundade sig omedelbart på bygglovchefens vetskap.

I två beslut av byggnadsnämnden med anledning av ansökningar om bygglov hade i protokollen antecknats, i det ena fallet, att en berörd granne under hand godtagit en viss nybyggnadsåtgärd, i det andra fallet, att berörda grannar hade beretts tillfälle till yttrande samt att en av dessa grannar inte hade ”godkänt” åtgärden. I ärendeakterna kunde inte påträffas någon handling rörande dessa kommunikationsåtgärder eller någon anteckning om grannarnas inställning. Även i dessa fall uppgavs uppgifterna i protokollen härröra enbart från bygglovchefens direkta kännedom om hur grannen ställde sig vid kommunikationen.

*JO Wahlström* uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) har meddelats följande bestämmelse om anteckning av uppgifter vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden: ”Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.”

Denna bestämmelse är tillämplig vid byggnadsnämndernas handläggning av lovärenden m.m.

Handläggningen är normalt skriftlig, även om muntliga inslag får förekomma, såsom framgår av 7 och 14 §§ förvaltningslagen samt – vad gäller nu aktuellt förvaltningsområde – 8 kap. 19 § andra stycket PBL. Även om 15 § förvaltningslagen inte innefattar en sådan skyldighet, ligger det i sakens natur att handläggningsåtgärder, som inte dokumenteras primärt genom själva formen för åtgärden – skrivelser med underrättelser m.m. – utan vidtas muntligt genom telefonsamtal eller på annat sätt, omgående skall anges och i erforderlig utsträckning beskrivas genom anteckning på handling som hör till eller förs till ärendet i fråga.

Anteckningsskyldigheten kan inte uppfyllas genom att uppgifterna i fråga tas upp först i nämndens protokoll eller annan beslutshandling. Härvidlag kan bl.a. hänvisas till parternas rätt till insyn i ärendet (16 §), en rätt som måste kunna utövas även under den tid ärendet handläggs och utan tidsutdräkt.

Byggnadsnämndens ovan redovisade rutiner får till följd att handläggningen inte i tillräcklig utsträckning kan följas genom undersökning av handlingarna i ärendena och innebär att muntligt inhämtade uppgifter inte antecknats, fastän detta bort ske enligt 15 § förvaltningslagen.

Beträffande (ärendet där en granne inte hade ”godkänt” åtgärden) vill jag framhålla följande. Enligt den för här aktuell handläggning tillämpliga bestämmelsen i 8 kap. 22 § första stycket PBL, skall byggnadsnämnden, innan lov lämnas, genom underrättelse bereda kända sakägare m.fl. tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan. Endast en anteckning om att sakägaren inte godkänt åtgärden visar inte att denne verkligen fått tillfälle att yttra sig, fritt och utan begränsning till frågan om ”godkännande”. Enligt nu i efterhand lämnade uppgifter fick här åsyftad sakägare tillfälle att allsidigt lämna sina synpunkter. Att så var fallet har dock inte dokumenterats såsom det bort ske enligt det ovan sagda.

Beträffande (situationsplanen) finns i övrigt anledning att peka på frågan huruvida det förhållandet att nämnden avhänt sig en i ärendet inkommen handling, som visserligen enligt uppgift avsågs ersatt med en annan, är förenlig med normerna i i arkivlagen (1990:782), se 3, 10 och 15 §§. Av betydelse härvidlag är frågan huruvida och i så fall på vilket sätt kommunfullmäktige har meddelat föreskrifter om arkivvården inom kommunen (16 §, jfr 3 och 10 §§ betr. gallring). Jag finner inte i detta fall tillräcklig anledning att ta upp hithörande frågor till särskild utredning utan nöjer mig med nu gjort påpekande.

**Motivering av beslut med avseende på sökandens motparter**

I ett antal beslut varigenom bygglov lämnades framgick genom uppgifter i byggnadsnämndens protokoll att grannar motsatt sig att den sökta åtgärden beviljades. Besluten innehöll emellertid inga skäl för nämndens beslut.

Bygglövchefen uppgav som anledning härtill att, i ett fall, det avstyrkande yttrandet angått frågor som rörde förhållanden som saknade betydelse för utgången i ärendet samt att ett yttrande från miljö- och hälsoskyddsnämnden innehöll skälen för utgången i ärendet. I ett annat fall uppgavs att de som motsatt sig bygglovets i själva verket inte var att anse som berörda av den tilltänkta åtgärden, även om de behandlats som så under ärendets beredning. I ett tredje fall förklarades att den i det beslutet omnämnde fastighetsägaren genom direkt och omfattande kontakt med företrädare för nämnden hade fått information som motsvarade skälen för beslutet.

*JO Wahlström* uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

Enligt 8 kap. 26 § PBL skall ett beslut, varigenom ett ärende om lov avgörs, innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen. Där stadgas bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Från denna huvudregel finns i paragrafen vissa situationer angivna då myndigheten får helt eller delvis utelämna skälen, t.ex. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Härav följer att motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten visserligen beviljat vad sökanden begärt men beslutet går andra parter emot; sakägare m.fl. som beretts tillfälle att yttra sig i ärendet är parter.

Vad man från byggnadsnämndens sida framfört vid inspektionen kan inte anses innebära att det i nu berörda ärenden förelåg någon sådan omständighet, som enligt 20 § förvaltningslagen berättigar nämnden att utelämna skälen. Om förhållandet är det att nämnden anser att en parts synpunkter inte har med saken att göra, skall detta givetvis på lämpligt sätt klargöras i skälen. Om nämnden finner att tillämpliga skäl redan formulerats av annan – av hörd myndighet eller av tjänsteman hos nämnden – kan motiveringsskyldigheten fullgöras genom tydlig, i beslutet intagen hänvisning (se vidare nedan). Om nämnden anser att den som inledningsvis behandlats som berörd sakägare och part rätteligen inte har denna egenskap, bör beslutet innehålla för denne avsedda upplysningar härom. De skäl som har bestämt utgången måste klargöras av nämnden vid beslutstillfället och kan inte ersättas av aldrig så vällovliga och i och för sig förtjänstfulla insatser för upplysning till parterna.

#### Motivering av beslut: utformning och innehåll

Enligt uppgifter i byggnadsnämndens protokoll hade i ett ärende om förhandsbesked för nybyggnad bl.a. berörda grannar framfört erinringar mot de föreslagna byggnaderna. Byggnadsnämnden beslöt att godta valet av plats för de planerade nybyggnaderna och angav i protokollet härför följande skäl.

Då den sökta åtgärden uppfyller kraven i 2 kap Plan- och bygglagen och kan antas komma att uppfylla kraven i 3 kap samma lag samt ej fordrar detaljplanläggning enligt 5 kap 1 § i Plan- och bygglagen skall åtgärden bifallas enligt 8 kap 12 § samma lag.

Bygglovchefen framförde på under inspektionen ställd fråga att erinringarna innehöll allmänna, icke preciserade synpunkter; man motsatte sig överhuvudtaget fler hus i grannskapet. Vidare hade sakägarna vid kommunikationen i ärendet tillställts utdrag ur PBL i de ifrågavarande hänseendena.

I ett ärende avseende ansökan om förhandsbesked för ändrad användning av en lokal beslöt byggnadsnämnden

att avslå framställningen då åtgärden strider mot bestämmelserna i 1 kap 6 §, 2 kap 3 § pkt 3, 3 kap 1 § Plan- och Bygglagen samt mot syftet i antagen översiktsplan då fastigheten ligger inom riksintresse för kulturminnesvård.

Bygglovchefen hade i ett tjänsteutlåtande något utvecklat skälen till sitt förslag till beslut, vilket överensstämde med det beslut nämnden senare fattade, och därvid knutit vissa konkreta förhållanden till angivna lagrum. Enligt bygglovchefen fick nämndens motivering för sitt beslut anses vara tillräcklig.

*JO Wahlström* uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

Jag har ovan redogjort för reglerna om motiveringsskyldighet. I förevarande ärenden synes nämnden ha avsett att ange motiveringar, men frågan gäller om dessa med hänsyn till sitt innehåll och sin utformning är tillräckliga för att lagens krav skall ha uppfyllts.

Beslutsmotiveringar har betydelse på flera sätt. Bland annat kan framhållas att parterna genom dem skall få veta vilka överväganden som lett fram till myndighetens beslut. Motiveringen skall också ge parterna underlag för hur de skall inrikta och utforma sin argumentation om de vill överklaga beslutet. ”Sökanden bör orienteras inte bara om att myndigheten inte har funnit hans skäl tillräckligt bärande utan också *varför*” (prop. 1971:30 s. 482). Motiveringen skall vara av verklig substans; nämnden måste vara på sin vakt, så att man inte åstadkommer endast skenmotiveringar (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 upplagan 1992, s. 80). De motiveringar som lämnats i de aktuella ärendena saknar i stor utsträckning en konkret inriktning som skulle möjliggöra för parterna att säkert veta vad som ligger i de allmänna hänvisningar som görs.

Att motiveringen enbart består av en redovisning av tillämpliga föreskrifter är sällan tillräckligt (se t.ex. Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3 upplagan 1991, s. 241). I ett av de nu aktuella besluten (1992-01-16, § 24) är en av grunderna för beslutet om avslag skenbart exakt, genom att hänvisning sker till en enda punkt i en lagparagraf, 2 kap. 3 § (första stycket) 3 PBL, vars innehåll dock inte återges. Detta lagrum innefattar emellertid olika slag av förutsättningar – alla visserligen rörande ”samhällsservice” – som skall uppfyllas vid prövning av lämplighet från allmän synpunkt. Nämnden har inte för sin del utpekats vilken eller vilka grunder som förelåg – samtliga torde inte ha varit aktuella – och inte heller förklarat varför angiven grund var tillämplig.

Även om parter som motsätter sig bifall till ansökan inte kommit med mer ingående och vägande synpunkter bör det i allmänhet vara möjligt att i all korthet klargöra vilken betydelse sådana yttranden tillmäts för prövningen.

Av protokollet över byggnadsnämndens beslut i ett ärende måste framgå vad som är nämndens skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet i något avsnitt innehåller en motivering, som – eventuellt i samband med förslag till beslut – har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de för nämnden framlagda, även om utgången blir den som föreslagits.

Om nämnden delar en uppfattning om beslutsskäl som redovisats under ärendets beredning, måste detta tydligt klargöras. Vill man inte upprepa motiveringen, får det ta sig uttryck i en hänvisning av typen ”På de skäl som anförts i – – – beslutar byggnadsnämnden – – –”.

Den i ärendet 1992-01-16, § 24 av nämnden lämnade motiveringen – vilken enligt min mening framstår som otillräcklig – skulle ha blivit bättre, om man i beslutet hänvisat till tjänsteutlåtandet, förutsatt att man delade däri framförda bedömningar.

#### Förhandsbesked

Två ärenden avseende ansökan om förhandsbesked för nybyggnad hade slutligt avgjorts genom att byggnadsnämnden beslöt att, i det ena fallet, uttala att den var beredd att i en planändring pröva lämpligheten av ändrat ändamål enligt ansökan och, i det andra fallet, att ”uppdraga åt – – – att upprätta förslag till områdesbestämmelser där markens lämplighet prövas för åtgärder enligt ansökan”. Besluten innehöll inget nämndens ställningstagande till ansökningarna som sådana. Bygglovchefen uppgav på förfrågan vid inspektionen att sökandena var införstådda med att ansökningarna inte kunde leda till bifall, sedan de under ärendets gång fått reda på förutsättningarna.

*JO Wahlström* uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

Bland byggnadsnämndens i PBL reglerade uppgifter ingår att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet (11 kap. 1 § första stycket 4). I bl.a. 11 kap. 2 § första stycket PBL har skyldigheterna härvidlag i viss utsträckning preciserats: ”Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.”

I förarbetena till PBL har lämnats några exempel på vad upplysningarna kan gälla (prop. 1985/86:1 s. 791):

”De upplysningar som nämnden på grund av 2 § första stycket kan bli skyldig att lämna kan givetvis avse mycket skiftande frågor. Fastighetsköpare eller kreditgivare kan t.ex. önska upplysning om de planförhållanden som gäller för en viss fastighet. En fastighetsköpare kan också vara intresserad av att få en upplysning om storleken av kostnader för gator och andra allmänna platser som

skall betalas av ägaren till fastigheten. Det är emellertid angeläget att klart särskilja denna typ av upplysning angående faktiska förhållanden, som kan konstateras på platsen eller utläsas i redan fattade beslut, från besked i bedömningsfrågor, som normalt skall avgöras genom lovprövning m.m. För sådana besked i fråga om åtgärder som kräver bygglov anvisar PBL en särskild form, nämligen förhandsbesked (8 kap. 34 §).”

Av protokollet i de aktuella ärendena framgår inte att sökandena skulle ha återkallat eller förändrat sina framställningar, åtgärder som i så fall borde finnas dokumenterade. Ehuru inte klart utsagt har framställningarna föranlett nämnden att ingå på en bedömning av företagen med utgångspunkt i PBL:s regler. Ärendena gällde alltså, såvitt framkommit, inte endast meddelande av sådana upplysningar som ovan berörts.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts i anslutning till uttalandena om tillämpningen av 11 kap. 2 § första stycket PBL borde därför ärendena ha handlagts enligt bestämmelserna om förhandsbesked. Detta innebär följande. Enligt 8 kap. 34 § första stycket PBL skall byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Nämndens prövning skall givetvis avse de vid beslutstillfället rådande förhållandena. Det hade därför ålegat nämnden att ge sökandena klara och entydiga förhandsbesked, i förekommande fall försedda med fullföljdshänvisning, om byggnadsföretagen kunde tillåtas på avsedda platser.

Det är av vikt att nämnden håller sig till den ordning för beslut som PBL anvisar och inte i onödan laborerar med andra former, vilka kan medföra oklarhet om vad som rättsligt sett äger rum. Ett behov av klarhet om handläggningens karaktär gör sig för övrigt gällande även med hänsyn till tillämpningen av bestämmelsen om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgift i olika ärenden (se 11 kap. 5 § första stycket PBL).